

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 69 (2004), PP. 185-208

La orientación ambientalista de la política forestal andaluza. La decidida apuesta por la planificación¹

Rafael Garzón García
Universidad de Córdoba

Recibido, Noviembre de 2002; Versión final aceptada, Febrero de 2003.

BIBLID [0213-7525 (2002); 64; 15-42]

PALABRAS CLAVE: Política Forestal; Conservación de la Naturaleza; Andalucía; Planificación.

KEY WORDS: Forest Policy; Environmental Protection; Andalusia; Planning.

RESUMEN

Ya desde comienzos de la década de los ochenta, se vino operando una modificación de los principales parámetros de la política forestal andaluza, en el sentido de una vinculación cada vez más estrecha entre ella y la política de conservación de la naturaleza. Dicho proceso, que se ha desarrollado hasta nuestros días, tuvo en 1989 uno de sus hitos más destacados con la aprobación del Plan Forestal Andaluz. Pese a ello, el sector forestal de la Comunidad siguió inmerso durante los años noventa en una situación de cierta indefinición e incertidumbre de la que, sin embargo, parece comenzar a salir en la actualidad.

ABSTRACT

From the beginning of the eighties, it took place a change in Andalusian forest policy parameters, which approached environmental policy parameters. That process, which has developed until now, had an important moment in 1989 with Andalusian Forest Plan's drawing up. In spite of that, the lack of a coherent line characterized Andalusian forest sector in the nineties, which, nevertheless, seem to find a solution nowadays.

1. INTRODUCCIÓN

Resulta evidente que lo forestal y lo medioambiental constituyen dos ámbitos competenciales diferenciados, aunque también, en cierto modo, afines, debido sobre todo al carácter que poseen los terrenos forestales en cuanto soporte de ecosistemas

1. Quiero expresar mi agradecimiento tanto al Consejo de Redacción de la Revista de Estudios Regionales como a sus evaluadores, que con sus observaciones han contribuido muy sustancialmente a la mejora de este trabajo.

naturales muy variados y por su indudable aportación al mantenimiento y mejora de la diversidad biológica del planeta.

Ahora bien, pese a ello cabe afirmar que prácticamente hasta la década de los ochenta la política y gestión forestal en España se desarrollaron bastante al margen de las políticas de conservación de la naturaleza, por mucho que algunas de las actuaciones planteadas desde el ámbito de lo forestal en épocas anteriores –bajo Administración Centralizada– presentasen una vertiente protectora, aunque limitada ésta, básicamente, a actuaciones de índole hidrológico-forestal o encaminadas a la conservación y defensa del recurso suelo.

La mencionada afinidad, siempre latente en alguna medida, comenzó a estrecharse más decididamente, tanto a nivel mundial como en el caso de España, en torno a los primeros años ochenta, cuando confluyeron toda una serie de circunstancias (toma de conciencia acerca del creciente deterioro medioambiental a escala planetaria, aparición de las primeras teorías en torno a la necesidad de un desarrollo sostenible...) que repercutieron, indudablemente, en el mayor énfasis otorgado en adelante a la función protectora y ecológica de los terrenos forestales.

Dicha sensibilidad tuvo en nuestro país una primera manifestación en el terreno político-administrativo con el traspaso conjunto de las competencias forestales y medioambientales desde el Estado a las Comunidades Autónomas, y tendrá clara continuidad, en el caso de Andalucía, con la práctica desarrollada en ella a raíz de la asunción de tales competencias en 1984, política caracterizada, a pesar de las diferentes contingencias a las que se ha visto sometida, por una vinculación progresiva y cada vez más estrecha entre lo forestal y lo medioambiental.

El estudio de las grandes líneas de dicha política encuentra –a nuestro entender– plena justificación, además de en la particularidad ya aludida, en la trascendencia que desde un punto de vista cuantitativo presentan los terrenos de vocación forestal en Andalucía, que –según datos ofrecidos por el Plan Forestal Andaluz (Junta de Andalucía, 1989, 13)– abarcan 4.651.200 hectáreas de las 8.729.100 del total regional, cifra que supone el 53,3% del territorio andaluz.

El propósito del presente trabajo es, por tanto, el de rastrear cuáles han sido los principales hitos que han marcado el devenir de la política forestal autonómica en Andalucía, tratando de detectar, en todos los casos, la posible contribución de los mismos a la creciente afinidad con la política medioambiental de la Comunidad así como profundizar en el por qué de dicha opción. En relación con el mencionado propósito, el texto se dividirá en cuatro epígrafes: los tres primeros se corresponden con cada una de las fases que estimamos pueden distinguirse con respecto a dicha política forestal, mientras que el último estará dedicado, a modo de conclusión, a la consideración de algunas de las nuevas perspectivas e interrogantes planteados en la actualidad.

2. LOS PRIMEROS AÑOS (1984-1989). ENTRE LA HERENCIA DEL PASADO Y UNA NUEVA SENSIBILIDAD AMBIENTAL.

La Comunidad Autónoma de Andalucía recoge, en el artículo 13 de su Estatuto de Autonomía, su competencia en materia de montes, abarcando la misma los *montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña*. La afinidad y vinculación entre política forestal y medioambiental resultaba ya evidente en esta enumeración de competencias recogidas en dicho Estatuto (Gómez Mendoza, 1992, 88-89), y se hará aún mucho más patente en las disposiciones que la desarrollen y concreten.

A este respecto, la normativa, sin duda, más destacada fue el *Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, por el que se transfieren funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza a la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Es decir, en base a esta regulación se cedían la mayor parte de las propiedades y actividades del antiguo ICONA a la administración autonómica (Araque y Sánchez, 1999, 23). En este sentido, resulta de especial interés para nuestro propósito resaltar que entre las competencias conservacionistas transferidas se incluía el desarrollo de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, así como la gestión forestal en su totalidad.

Cabe plantearse en este punto cómo se estructuró la administración autonómica con el fin de asumir el ejercicio del amplísimo contingente de funciones y servicios transferidos. Con este fin se promulgó el *Decreto 255/1984, de 9 de octubre, de asignación de competencias en materia de conservación de la naturaleza*. En el mismo se establecía que el ejercicio de tales competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondería a dos organismos autónomos de la Junta, la Agencia de Medio Ambiente (AMA) y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), creados durante el mismo año 1984². Hay que señalar, a este respecto, que mientras la totalidad de los montes en régimen de consorcio o convenio fueron adscritos a la administración autónoma, no todos los montes propiedad del Estado que deberían haber sido transferidos lo fueron de hecho, reservándose el ICONA la gestión de algunos de ellos³.

2. La AMA fue creada mediante la Ley 6/1984, de 12 de junio, mientras que el IARA lo hizo por medio de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía.
3. Esta realidad no apareció recogida en ningún documento oficial, por lo que puede deducirse que fue debido a la propia desidia o interés del ICONA o, quizá, a un cierto grado de desconfianza de sus responsables en cuanto al funcionamiento de la nueva administración autonómica. En todo caso, este hecho parece encontrar una *justificación* en la carencia -a través de la legislación existente al respecto- de una regulación que indicase expresamente que la *totalidad* de los montes del Estado debían ser transferidos a la Comunidad andaluza.

De lo señalado hasta el momento podemos deducir que en Andalucía se asistió a un reparto de la gestión forestal entre los dos organismos autónomos ya referidos.

A la AMA se le asignó la conservación y protección de los espacios forestales que por aquel entonces eran considerados como de mayor interés ecológico (Riviera Mateos, 1992, 81), que se correspondían con aquellos incluidos en Espacios Naturales Protegidos ya declarados o cuya declaración se encontraba en proyecto. Es evidente que la temprana creación de un organismo conservacionista como éste constituyó una clara manifestación de la sensibilidad ambiental presente en algunos sectores de la administración andaluza casi desde su origen.

Ahora bien, pese a ello, el organismo que se erigió en el máximo responsable de la continuación de las tareas de gestión forestal desarrolladas por el ICONA con anterioridad a 1984 fue el IARA, a quien se asignó la administración del resto de terrenos de vocación forestal y régimen de gestión pública de la Comunidad, es decir, los no incluidos en espacios sometidos a un régimen especial de protección, que eran la gran mayoría⁴ (véase Cuadro 1).

CUADRO 1
**MONTES A CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA.
AÑO 1987**

Organismo	Superficie (has)	%
IARA.	778.000	61,9
AMA.	395.100	31,5
ICONA.	54.500	4,3
Otros (*)	28.200	2,3
Total	1.255.800	100

Fuente: Plan Forestal Andaluz.

(*) Confederaciones Hidrográficas, CSIC y Ministerio de Defensa.

Cabe preguntarse, pues, cuál fue la misión que en materia forestal se encargó al IARA, concebido en su origen como el organismo que debía servir como canalizador para el necesario impulso del sector agrario andaluz. El ya mencionado

4. Hay que aclarar, no obstante, que diversos órganos de la Administración Central (ICONA., Confederaciones Hidrográficas, CSIC, y el Ministerio de Defensa) se reservaron la posesión y la gestión de algunos terrenos forestales de la Comunidad, con el fin de asegurar el mejor cumplimiento de las funciones que tenían asignadas (véase cuadro nº 2).

Decreto 255/1984 atribuía como finalidad esencial al IARA. en esta materia “la protección del suelo y la ordenación, fomento y conservación de las masas forestales y los recursos cinegéticos y piscícolas”⁵, objetivo muy en la línea de lo que se había venido persiguiendo durante las décadas anteriores por parte de la Administración Forestal centralizada.

Así pues, se podría afirmar que, a pesar de los primeros pasos dados –sobre todo a nivel legislativo y de estructuración administrativa– en el sentido de una vinculación creciente entre política forestal y de conservación de la naturaleza, ello no se tradujo en un cambio sustancial –al menos durante los primeros años– en la orientación de las actuaciones forestales desarrolladas en Andalucía, sino más bien en una continuidad respecto a lo anterior. Dicha continuidad –materializada fundamentalmente en la labor del IARA– se vio –además– en buena medida acompañada en la práctica por una gestión forestal bastante deficiente por parte de este mismo organismo autónomo, el cual careció en todo momento de una política forestal definida que contase con criterios y directrices claros que guiasen las actuaciones a emprender. En el origen de esta situación se hallaban varios factores, entre los que se puede hacer referencia a dos fundamentalmente:

- El peso de la herencia del pasado, muy presente aún entre amplias capas del personal laboral adscrito al IARA, ya que buena parte del mismo había pertenecido con anterioridad al ICONA.
- Este lastre se vio agravado ante la premura –muy característica del IARA– por conseguir resultados visibles y eficientes en el menor plazo de tiempo posible, los cuales contribuyesen a legitimar su labor frente a la AMA, organismo éste que pese a su menor peso relativo tanto en lo referente a medios humanos y materiales como en cuanto a su ámbito de competencia, sí contaba con unos criterios claros de actuación, en una dirección decididamente ambientalista.

Las deficiencias o incoherencias de las actuaciones forestales desarrolladas por el I.A.R.A. tuvieron su reflejo en múltiples aspectos. La continuidad con la línea iniciada decenios atrás se manifestó, ante todo, en el excesivo énfasis otorgado a la labor repobladora, que seguía siendo la actuación predilecta para la Administración Forestal.

Junto a ello, la herencia del pasado tuvo su reflejo en otros hechos, tales como la práctica ausencia de tratamientos selvícolas, la carencia de ordenaciones de montes⁶, o la mala gestión de los incendios (escasa inversión en prevención, exce-

5. BOJA nº 103, de 13 de noviembre de 1984.

6. Este hecho era debido, ante todo, a que –tal como se viene insinuando– aún no se había producido entre buena parte de los miembros y técnicos de la Administración forestal andaluza una verdadera ruptura con el pasado o, dicho de otro modo, el cambio de mentalidad (con respecto a los grandes

sivo número de personal no cualificado en muchos retenes anti-incendios así como descoordinación entre los mismos...) a pesar de la puesta en marcha del Plan INFOCA a finales de los años ochenta.

Muy vinculada a lo señalado acerca de las repoblaciones forestales, se halla la otra gran herencia del periodo precedente: la contemplación en el *Reglamento para la ejecución de la Ley de reforma Agraria*⁷ de una serie de figuras legales (Zona de Interés Forestal, Zona de Repoblación Obligatoria, Zona Protectora), ya presentes en la legislación española de posguerra⁸, y que determinaban la configuración de ámbitos prioritarios para el desarrollo de la labor repobladora o restauradora. Sin embargo, la aplicación de este tipo de iniciativas ha sido realmente escasa en Andalucía⁹, debido tanto al carácter restringido de las medidas fomentadas como, sobre todo, a la filosofía rígida y claramente intervencionista que las inspiraba y subyacía a las mismas, filosofía no muy acorde –tal como veremos– con la mayor flexibilidad y liberalización de las actuaciones a emprender propugnada por la Administración andaluza en años sucesivos.

Así pues, de lo señalado hasta el momento cabe deducir, a modo de síntesis, que el sector forestal andaluz se encontraba –en la segunda mitad de los años ochenta– fragmentado, así como carente de un respaldo político, normativo y planificador fuerte. La descoordinación derivada de la división entre dos organismos con criterios frecuentemente diferenciados se vio en muchos casos agravada ante la carencia de una legislación forestal autonómica, así como de “una planificación de las actuaciones forestales que estableciera claramente los objetivos a perseguir y los medios y procedimientos para alcanzarlos” (Junta de Andalucía, 1989, 122). No es descabellado hablar, por tanto, a tenor de lo señalado, de inexistencia de una política forestal considerada en sentido estricto en la Andalucía de estos primeros años de gestión autonómica.

La debilidad e inestabilidad característica de una situación de esta naturaleza se hacía aún más acusada a la luz de los numerosos conflictos y luchas de intere-

pilares de la política forestal del franquismo: énfasis repoblador, premura de las actuaciones, ausencia de una visión integradora de los montes...) que estimábamos como absolutamente necesario para el desarrollo definitivo de una ordenación global y racional de los montes andaluces. Es necesario matizar, no obstante, que la escasez de ordenaciones podía encontrar justificación –en parte– en la juventud de muchas de las masas repobladas en años anteriores, masas que constituían un porcentaje muy alto, en torno al 80%, de los espacios arbolados andaluces.

7. Aprobado por *Decreto 276/1984, de 30 de octubre*.

8. Las grandes disposiciones forestales del periodo referido fueron: la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941, la Ley de Montes de 1957 y la Ley de Fomento de la Producción Forestal de 1977.

9. De hecho, tras un exhaustivo repaso a las normas que en materia forestal se han promulgado en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde las transferencias de competencias, tan solo hemos detectado una regulación de esta naturaleza: el *Decreto 119/1990, de 17 de abril, por el que se declaran Zona Protectora, de Interés Forestal y de Repoblación Obligatoria las Cuencas del Guadalmedina y del Campanillas (Málaga)*.

ses que por aquel entonces se generaban en torno a los montes andaluces. A este respecto, el deseo por parte de las poblaciones rurales –muy afectadas por “la crisis general que sufrió el campo andaluz desde la década de los sesenta” (Jurado Doña (Coord.), 1997, 324)– de obtener una rentabilidad de los montes chocaba frecuentemente con los intereses de la Administración Forestal (AMA, pero, sobre todo, IARA) a la hora de gestionar sus masas forestales, pero, fundamentalmente, con los de los grandes propietarios particulares que, a la vista de la baja rentabilidad de la gran mayoría de las producciones forestales, optaban frecuentemente por el absentismo de sus fincas o –en menor medida– por el cambio de uso de sus terrenos bien a agrícola o a urbanizable. Ante esta situación, no es de extrañar que durante los primeros años de gestión autonómica fuesen frecuentes las agresiones –de distinta naturaleza– a las masas forestales de la Comunidad (talas y desmontes, roturaciones y pastoreo incontrolado, espectacular incremento en el número de incendios, hecho facilitado –a su vez– por la escasez de tratamientos selvícolas en los montes,...), que se vieron facilitadas por la carencia de una política coordinada y efectiva de prevención y control de las actuaciones.

Estos abusos comenzaron a ser denunciados desde fecha bien temprana por toda una serie de movimientos ecologistas, conscientes de la absoluta insuficiencia de la gestión forestal llevada a cabo hasta la fecha para hacer frente de manera efectiva a los graves problemas del sector forestal andaluz. Entre tales problemas destacaban tanto los de índole más propiamente ambiental (alteración de las biocenosis vegetal y animal, deficiente regulación del régimen hidrológico, intensidad de los procesos erosivos y de desertificación, contaminación –fundamentalmente de las aguas–, impactos ocasionados por incendios, plagas y enfermedades forestales), que acarreaban la degradación de los ecosistemas forestales –acentuada en muchas ocasiones por la propia fragilidad de estos ecosistemas bajo clima mediterráneo– como los de carácter socioeconómico (baja rentabilidad directa de los montes, conflictos originados por la creciente demanda social de ocio y esparcimiento en terrenos forestales, marginalidad crónica de muchas zonas de montaña). Unos y otros se veían a su vez acentuados ante la existencia de factores agravantes, tales como la ya aludida falta de planificación forestal o la particular situación derivada de la titularidad de los montes andaluces, definida por el altísimo porcentaje (73%) de los mismos que se encontraban en régimen de administración privada¹⁰, lo cual dificultaba extraordinariamente su gestión.

10. Los montes en régimen de gestión privada se corresponden con los de particulares no consorciados, así como con los de Entidades Locales no consorciados ni declarados de Utilidad Pública. Esta realidad referida puede deducirse de la observación del Cuadro 2, en el que se pone de manifiesto que los montes bajo gestión pública tan sólo sumaban en 1987 1.255.800 hectáreas de las 4.651.200 de vocación forestal de la región.

Así pues, esta situación del sector forestal a finales de los años ochenta parecía constituirse en el caldo de cultivo necesario que justificaba la conveniencia de un giro sustancial para dicho sector en esta Comunidad.

3. LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA FORESTAL ANDALUZA EN UN SENTIDO CLARAMENTE AMBIENTALISTA. EL PLAN FORESTAL ANDALUZ DE 1989 Y LA LEY 2/1992.

La primera manifestación de la inquietud –presente ya desde esos años– en torno a la necesidad de un replanteamiento serio de las bases (político-administrativas, normativas, planificadoras y de gestión) que debían fundamentar la nueva estructuración del sector forestal andaluz la constituyó el denominado *Pacto Andaluz por la Naturaleza* (1986). Este documento contenía una propuesta, formulada por parte de diversas organizaciones ecologistas (Federación Ecologista-Pacifista de Cádiz y Coordinadora Ecologista de Huelva) y sindicales (Sindicato de Obreros del Campo) (Jurado Doña, 1992, 104), de un gran acuerdo político y social sobre una política forestal para Andalucía.

Ahora bien, más que en su propia efectividad en la práctica, la verdadera importancia del citado documento radicó en que la propuesta que recogía fue pronto asumida por las instituciones políticas de la Comunidad, lo cual dio origen, pocos años más tarde, a la aparición del *Plan Forestal Andaluz*. Dicho Plan, en cuya elaboración se registró una amplia participación pública y que fue aprobado de forma unánime por el pleno del Parlamento Andaluz en noviembre de 1989, definía la estrategia necesaria para dar un verdadero impulso y un giro sustancial al sector forestal andaluz.

Este documento de planeamiento no puede identificarse con un Plan de Repoblaciones a la antigua usanza, como el Plan General del año 1939; antes al contrario, cabe afirmar que sus redactores trataron de diseñar, a través del mismo, una estrategia –en el plano forestal– más amplia y global –no tan circunscrita a las actuaciones repobladoras–, así como más estrechamente vinculada a la política de conservación de la naturaleza que la desarrollada hasta ese momento tanto por parte de la Administración centralizada como durante los primeros años de gestión autonómica. Dicha afirmación se fundamenta en el hecho de que el Plan Forestal se concibió como un instrumento dirigido a la gestión y el manejo de la totalidad de los recursos naturales existentes en las áreas forestales andaluzas, en la línea de la “creciente importancia” que ya desde años atrás venían adquiriendo las “consideraciones ecológicas sobre la gestión del territorio y la utilización de los recursos naturales” (Junta de Andalucía, 1989, 4).

Es en este contexto en el que cabe explicar el que la filosofía que inspiraba la nueva política forestal que comenzaba a definirse se basara en la *Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza*¹¹, la cual proponía el uso sostenido de los recursos naturales renovables, de manera que se “permita su persistencia, manteniendo la capacidad de renovación de los mismos, aceptando, por tanto, que la conservación no supone forzosamente un cese de actividades sobre el medio natural y, por otra parte, que la producción no tiene por qué llevar al agotamiento de los recursos” (Junta de Andalucía, 1989, 4).

Son diez los objetivos que planteaba el Plan Forestal Andaluz cara a hacer efectiva una gestión integral, diversificada y sostenible de los montes andaluces en la línea de lo contemplado y propugnado en la *Estrategia Mundial para la Conservación*. Entre los más destacados puede aludirse a los siguientes:

- Lucha contra la desertificación y conservación de los recursos hídricos, los suelos y la cubierta vegetal, especialmente del bosque mediterráneo.
- Protección de ecosistemas de interés ecológico y de especies en peligro de extinción, y mantenimiento de ecosistemas para garantizar la diversidad biológica.
- Uso racional de los recursos naturales renovables e incremento de sus producciones.
- Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.
- Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales, favoreciendo su progreso.

Para la consecución de los objetivos definidos¹² se proponían varios tipos de actuaciones, las cuales se encontraban claramente delimitadas en el Plan: el manejo de la vegetación (que incluía las repoblaciones forestales, tratamientos selvícolas y la mejora de pastizales), manejo de la fauna silvestre así como de la ganadería, la realización de obras de hidrología, la ordenación del uso público, la defensa contra incendios así como contra plagas y enfermedades, obras de infraestructura (mejora de la red viaria forestal y producción de plantas en viveros), y acciones de índole

11. Documento elaborado en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente así como con la Fundación Mundial para la Protección de la Vida Silvestre.

12. López Ontiveros (1989, p. 49), de manera muy acertada a nuestro entender, sintetiza éstos en tres básicamente: a) Protección y restauración del medio natural (...); b) Creación de nuevos recursos naturales renovables y utilización racional de los existentes; c) Desarrollo socioeconómico y cultural, que maximiza y prima la satisfacción de otras necesidades humanas que escapan a la simple valoración económica.

administrativo (adquisición de terrenos por parte de la Administración así como medidas incentivadoras y de tutela en montes de régimen privado).

Con vistas al mejor desarrollo del conjunto de actuaciones y estrategias previstas en el Plan Forestal, éste contemplaba la articulación de un instrumento de planificación (el PORN, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales), que había sido creado en virtud de una normativa de protección de la naturaleza (*Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales*), pero cuyo carácter de regulación de los recursos naturales parecía adaptarse a la perfección a la filosofía que había inspirado su redacción.

Sin embargo, y pese a lo señalado, el Plan Forestal presentaba un handicap de gran trascendencia con respecto a la ejecución práctica de las actuaciones contempladas en el mismo. El hecho de que éste se dotase a sí mismo de una vigencia tan amplia como la de 60 años para lograr su desarrollo global¹³ se tradujo en la imposibilidad de que contase con unas partidas presupuestarias concretas asignadas para su ejecución; en este sentido tan solo recogía una estimación de las inversiones que se consideraban necesarias para llevar a cabo la misma (Junta de Andalucía, 1989, 259-283). La consecuencia más directa de ello estriba en la evidente dificultad de llevar a cabo una aplicación estable, equilibrada y consistente de las actuaciones planteadas de acuerdo con la programación establecida, ya que resulta sumamente complicado poder establecer un programa definido y detallado a tan largo plazo de tiempo. Tal dificultad se ve –además– acentuada por la falta de una comarcalización adecuada que facilite una distribución espacial de las posibles iniciativas a emprender.

Tomando plena conciencia de esta gran limitación aludida, cabe señalar, pues, como la virtualidad más importante del Plan la de constituirse en una verdadera declaración de intenciones que marcaba las directrices genéricas a seguir para el “desarrollo de una acción propia de la administración autonómica” (Araque y Sánchez, 1999, 23) en esta materia, en el sentido tanto de una afinidad cada vez más estrecha con la política de conservación de la naturaleza como de la opción decidida por el fomento de un uso múltiple y diversificado del monte. Es indudable que el establecimiento de una serie de directrices –en la dirección apuntada– constituyó un primer paso necesario para la definición de una política forestal andaluza que contase con todos los requisitos para ser calificada como tal, pero que, en todo caso, seguía careciendo por el momento de un soporte tanto legislativo como planificador que el mismo Plan Forestal consideraba como imprescindible (Junta de Andalucía, 1989, 251) para permitir el desarrollo eficaz de las medidas propuestas en el documento de 1989.

13. Se trataba, desde luego, de un plazo “ciertamente insólito e inusual en la experiencia de planificación pública”, aunque “en consonancia con la escala de tiempo del medio forestal y de sus procesos naturales de transformación” (Consejería de Medio Ambiente, 1994, 23).

En este sentido resulta digno de resaltarse el que, a pesar de las carencias referidas, los hechos –al menos en el terreno legislativo y político-administrativo– contribuyesen durante los años siguientes a ratificar el cambio de rumbo planteado en 1989.

A este respecto, y en primer lugar, ya se ha señalado que el Plan Forestal planteaba con nitidez la necesidad de revisar y actualizar el marco legislativo y normativo aplicable al sector forestal andaluz, ya que el existente hasta el momento venía caracterizado tanto por su complejidad y dispersión como por ser mayoritariamente de base preconstitucional¹⁴. Así pues, se contemplaba la posibilidad de elaborar una nueva norma a nivel autonómico, que siguiera la línea ecológica trazada por el Plan Forestal. Esta inquietud tuvo pronto su reflejo, con la aprobación de la *Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía*, norma que, junto al ulterior Reglamento de 1997 que la desarrolla, constituye el máximo exponente de la cobertura jurídica que ha ido tejiendo la Administración autonómica en aras de la consolidación de la política forestal emprendida en 1989. De entre todos los aspectos que contempla la Ley, destacaremos someramente en este punto aquellos que presentan un mayor grado de novedad o relevancia para nuestro objeto de estudio.

Uno de ellos es el referido a la definición de monte o terreno forestal que dicha Ley aporta. Frente al concepto tradicionalmente manejado, que consideraba los espacios forestales como aquéllos de carácter rústico que no eran susceptibles de sostener un cultivo agrícola permanente y rentable, la nueva Ley, en su artículo primero, los define como “aquellos elementos integrantes para la ordenación del territorio, que comprenden toda superficie rústica cubierta de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, de origen natural o procedente de siembra o plantación, que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativa” (Junta de Andalucía, 1999, 296). Es decir, frente al concepto marginal anterior, esta norma aporta un concepto positivo, muy amplio en su interpretación, en el que destaca, ante todo, la plurifuncionalidad característica de los terrenos forestales.

De esta concepción se deriva el que la nueva Ley asumiera, desde su exposición de motivos y a lo largo de sus siete títulos, la directriz básica del Plan Forestal acerca de la necesidad de una gestión integrada de los montes en cuanto que ecosistemas forestales.

14. Es necesario destacar, a este respecto, que la actual Ley de Montes –aún hoy día vigente a nivel estatal– es del año 1957. Es por ello que cabe pensar que ya a finales de la década de los ochenta se habría visto superada –sobre todo a la luz de los muy relevantes acontecimientos acaecidos durante sus más de treinta años de vigencia– en muchos aspectos, de lo que se infiere la dificultad que tuvieron los legisladores andaluces para deducir la legislación básica de la misma, tal como se refleja en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (Junta de Andalucía, 1999, 293).

Junto a ello, lo más destacable, a nuestro entender, es que, para la consecución de los objetivos propuestos, esta norma apostaba por el desarrollo de toda una serie de instrumentos de planificación y protección. En este sentido, la Ley 2/1992, siguiendo la línea marcada por el Plan Forestal, confirmó al PORN como el instrumento básico de la planificación forestal, mientras que, a una escala mucho más concreta, retomaba los Proyectos de Ordenación de Montes y los Planes Técnicos como instrumentos planificadores destinados a gestionar tanto los montes públicos como de particulares, una vez que tanto el Plan Forestal como la propia Ley parecían ratificar y sancionar la nueva visión integradora y de sostenibilidad de los terrenos forestales imprescindible para el efectivo desarrollo de la labor de ordenación en los mismos.

Por otra parte, el énfasis puesto en las funciones protectoras, ecológicas o paisajísticas de los terrenos de vocación forestal exigía la instrumentación de una serie de medidas dirigidas a la protección de sus valores. Entre ellas, la Ley contemplaba la consolidación del dominio público forestal, así como la articulación del denominado Catálogo de Montes Públicos de Andalucía.

Los pasos dados en la dirección de continuar la línea definida en 1989 afectaron de manera igualmente trascendente al plano político-administrativo. Frente a la complejidad organizativa y disparidad de criterios que había caracterizado el devenir de la Administración Forestal autonómica durante los años ochenta, el Plan Forestal señaló como uno de los requisitos fundamentales para el adecuado desarrollo de dicho sector la necesidad de “una organización administrativa que permita la gestión unitaria de los montes” (Junta de Andalucía, 1989, 6), es decir, que fuese un solo organismo el responsable de la ejecución del Plan.

Los cambios en este sentido, que se han constituido, a nuestro entender, en uno de los testimonios más evidentes de la vinculación creciente entre la política forestal y la de conservación de la naturaleza, comenzaron asimismo pronto, en 1990, con la creación –mediante *Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías*– de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente y la adscripción de la AMA a la misma¹⁵.

El siguiente paso en la consolidación del papel de la AMA lo constituyó el *Decreto 152/1991, de 23 de julio, por el que se distribuye el ejercicio de competencias en materia de Caza, Pesca, Montes, Vías Pecuarias, Ríos y Arroyos, entre la Agencia de Medio Ambiente y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria*. En base al mismo se adscribían a la AMA los montes públicos y consorciados de la Comunidad Autónoma que estuviesen incluidos dentro de los límites de los Espacios Naturales Protegidos declarados en virtud de la Ley 2/1989, de 18 de julio, quedando dependientes del

15. Hay que aclarar que desde su creación, en 1984, la AMA había sido un organismo dependiente de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

IARA los demás montes públicos o consorciados (véase Cuadro 2). De esta forma quedaba notablemente modificada, en favor de la AMA, la distribución competencial que había sido establecida en el Decreto 255/1984 (compárese con el Cuadro 1).

CUADRO 2
**MODIFICACIÓN DE LA ADSCRIPCIÓN DE MONTES A LA AMA, SEGÚN EL
DECRETO 152/1991, DE 23 DE JULIO**

Montes adscritos a la AMA		
Provincia	Número de montes	Superficie (has.)
Almería	131	72.773,38
Cádiz	92	54.044,58
Córdoba	46	16.839,09
Granada	165	122.311,26
Huelva	80	85.096,07
Jaén	184	176.493,82
Málaga	27	43.149,56
Sevilla	10	6.657,55
Total	735	577.365,31
Montes gestionados por la AMA que se adscribían al IARA.		
Provincia	Número de montes	Superficie (has.)
Almería	48	25.175,48
Cádiz	9	4.861,98
Córdoba	7	1.420,9
Granada	1	30
Huelva	0	0
Jaén	0	0
Málaga	0	0
Sevilla	0	0
Total	65	31.488,36

Fuente: Anexo de la *Resolución de 3 de junio de 1993, conjunta de la Agencia de Medio Ambiente y el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, por la que se da publicidad al acta suscrita en relación con la adscripción de montes a la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA Nº 87, de 10 de agosto 1993). Elaboración propia.

Finalmente, el hito más destacado en este proceso lo constituyó la definitiva creación de la Consejería de Medio Ambiente, en virtud del *Decreto del Presidente 148/1994*. En esta Consejería quedaban unificadas, a partir de este momento, la totalidad de competencias tanto en materia de medio ambiente como de gestión forestal¹⁶. Con ello se daba cumplimiento al deseo, expresado en el Plan Forestal Andaluz, de lograr la unificación administrativa en materia forestal.

Todos estos hechos se situaban en la línea –ya referida– de tratar de alcanzar una afinidad y ligazón creciente entre el ámbito forestal y el de conservación de la naturaleza a la hora de definir una política forestal genuinamente andaluza que por aquel entonces comenzaba a consolidar sus bases. Sin embargo, esta *vinculación* acabó por derivar, poco a poco y de manera errónea a nuestro entender –tal como tendremos ocasión de poner de manifiesto a lo largo de las páginas siguientes–, hacia la *superación* de dicha política forestal por parte de la política de conservación de la naturaleza, es decir, hacia una cierta *difuminación* de los rasgos distintivos de la primera a favor de la segunda; o, dicho de otro modo, hacia la cada vez “mayor integración y desarrollo de los objetivos de la política forestal en el conjunto de la política medioambiental del territorio andaluz” (Mora-Figueroa, 2000, 12). En el origen de tal situación se hallaban, a nuestro juicio, dos factores esenciales:

- El enorme peso que se ha otorgado a las políticas de conservación de la naturaleza en el contexto de la política medioambiental de esta Comunidad, sobre todo a raíz de la creación, en 1989, de la *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*.
- Muy vinculado a ello se encontraba la decidida opción por el fomento de los beneficios indirectos que los montes reportan a la sociedad, apuesta realizada desde la Administración a modo de respuesta ante la creciente demanda de usos sociales, recreativos y culturales –de esparcimiento y contacto con la naturaleza– en espacios forestales, hecho que –por supuesto– también se hallaba en el origen de la creación del Inventario autonómico de Espacios Protegidos. Junto a ello, también influyó de manera decisiva en esta opción por los beneficios indirectos la noción cada vez más nítida –en una línea de profundización de lo ya contemplado en el Plan Forestal Andaluz– acerca del papel decisivo que juegan los terrenos de vocación forestal

16. Poco después de la promulgación del mismo se hicieron efectivas tanto la reestructuración de funciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (mediante el artículo 14 del Decreto 220/1994, de 6 de septiembre, sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca e Instituto Andaluz de Reforma Agraria), como la definitiva desaparición de la Agencia de Medio Ambiente (por medio de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, de Aprobación del Presupuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997).

cara a la preservación y restauración de los valores naturales de la región, así como la aceptación (o cierta resignación incluso) de la escasa productividad –en términos de rentabilidad directa– de los montes andaluces (véase Cuadro 3).

Hay que aclarar, sin embargo, que esta realidad aludida fue siendo asumida –sobre todo desde instancias administrativas– a través básicamente de la propia praxis forestal, sin que, por el contrario, apareciese recogida o sistematizada de manera explícita en ningún documento oficial, fuese de carácter político, normativo o planificador.

CUADRO 3
PESO ECONÓMICO DEL SECTOR FORESTAL EN RELACIÓN CON LA PRODUCCIÓN TOTAL AGRARIA ANDALUZA. AÑOS 1992-1995 (*).

	Producción forestal	Producción final agraria	%
1992	16.368	732.261	2,23
1993	15.951	749.674	2,12
1994	15.606	823.455	1,89
1995	16.353	824.854	1,98
Total	64.278	3.130.244	2,05

Fuente: *Anuario Estadístico de Andalucía. 1996*. Elaboración propia.

(*) Cifras en millones de pesetas.

4. LA AUSENCIA DE UNA LÍNEA CONSISTENTE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA. LAS INCERTIDUMBRES DETECTADAS.

Esta política forestal de comienzos de la década de los noventa en Andalucía no ofreció respuesta –en nuestra opinión– a muchas de las expectativas generadas en base, fundamentalmente, a la promulgación de la Ley 2/1992. Ello fue debido, además de a la ya referida relativa *postergación* en aras de la política conservacionista de la región, a dos hechos básicos:

- Las dificultades –ya mencionadas– acerca de una ejecución sólida y prolongada de manera estable en el tiempo de las actuaciones contempladas en el Plan Forestal Andaluz.

- El retraso en la elaboración de los instrumentos planificadores previstos en la Ley 2/1992, por lo que, ante la carencia de una planificación, las directrices genéricas existentes –planteadas por el Plan Forestal y la Ley– no podían concretarse sobre un territorio definido.

Ante esta situación, el ejercicio de las actuaciones forestales durante la mayor parte de la década de los noventa puede ser calificado como realizado a impulsos. En este sentido, entre los factores que influyeron más directamente en el desarrollo de las mismas puede hacerse referencia a los siguientes:

- Los recursos financieros existentes en cada momento, generalmente limitados y, en todo caso, dispuestos en función de los intereses de la Administración Ambiental.
- Tales intereses se han materializado en la práctica, en bastantes ocasiones, a través del simple asentimiento por parte de sus responsables, los cuales han venido priorizando, frecuentemente, diversos tipos de actuaciones:
 - Planes y programas más específicamente conservacionistas (orientados, normalmente, a la protección y defensa de una determinada especie amenazada, florística o faunística), planes que, sin embargo, no se adecuaban en muchas ocasiones a la noción –recogida en el Plan y la Ley Forestal– de una gestión integral de los montes en cuanto ecosistemas forestales.
 - Actuaciones orientadas a la prevención, defensa y lucha contra los incendios forestales, junto a campañas de concienciación acerca de esta cuestión.
 - La promoción y ordenación del uso público del monte, tipo de actuación muy fomentada con el fin de satisfacer la fuerte demanda social de usos recreativos y de contacto con la naturaleza en espacios forestales.
- Junto a ello es necesario hacer referencia a toda una serie de circunstancias particulares, de fuerte componente coyuntural, pero que en algunos casos influyeron notablemente en el desarrollo de las actuaciones a emprender. Entre ellas destacaremos dos fundamentalmente:
 - El incremento del número de incendios en base a la prolongada sequía que afectó al territorio andaluz durante la primera mitad de la década de los noventa; ello, junto al factor antes aludido, repercutió en el gran impulso dado a las labores de prevención y extinción.
 - El Programa comunitario de ayudas a la forestación de terrenos agrarios en manos de particulares¹⁷, que preveía la reforestación de 250.000 hec-

17. Establecido en virtud del *Reglamento 2080/1992, del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura*, y adaptado a la realidad andaluza en base al *Decreto 73/1993, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar acciones forestales en explotaciones agrarias*.

táreas en Andalucía entre 1993 y 1997 (Silva Pérez, 1995, 97). Una buena muestra del carácter impulsivo y en buena medida improvisado de las actuaciones forestales emprendidas en esta Comunidad lo constituye el hecho de que la propia Administración autonómica justificase el descenso en el ritmo anterior de adquisición de predios forestales en base a este programa comunitario de reforestación (Consejería de Medio Ambiente, 1994, 29), sin llegar a plantearse –ante la carencia de los instrumentos de planificación forestal básica– siquiera la posibilidad de adecuar su programa de adquisición pública a las necesidades detectadas en cada ámbito territorial concreto.

Ahora bien, a pesar de lo señalado acerca del carácter impulsivo y discontinuo de las actuaciones forestales, la Administración ha venido planteando –y plantea aún hoy día– el desarrollo de las mismas como si éste fuera en estricta aplicación del Plan Forestal Andaluz. En este sentido ofrece, a través de sus anuarios y publicaciones, toda una serie de estadísticas e informes en los que trata de mostrar (Consejería de Medio Ambiente, 1999, 11-21) el grado de cumplimiento en la ejecución del Plan, así como la posible reorientación de sus objetivos y prioridades –a llevar a cabo en las revisiones quinquenales del Plan– en función tanto de las desviaciones producidas en años anteriores con respecto a lo previsto en el mismo como de las novedades registradas en materia forestal durante esos mismos años. Es decir, se ha llegado a establecer –por parte de la Consejería de Medio Ambiente– una práctica identificación entre la praxis forestal desarrollada en Andalucía y las actuaciones del Plan Forestal.

Pese a ello, la mejor prueba de la dificultad existente con respecto a la ejecución estable y consistente de las actuaciones planteadas por el Plan la constituye el hecho de que, casi trece años después de su aparición, aún no se ha publicado ninguna revisión del mismo en la línea de seriedad y concreción que el propio documento parecía exigir¹⁸. Tan sólo contamos al respecto con algunas referencias –contenidas en los Anuarios de la Consejería (Consejería de Medio Ambiente, 1999, 11)– que nos hablan de una primera revisión del Plan, aprobada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en diciembre de 1997 (con al menos tres años de retraso sobre lo previsto), revisión cuyo contenido, sin embargo, no ha trascendido; Más recientemente contamos con otras referencias (<http://www.cma.junta-andalucia.es/planesmed/forestal/indice.html>) que recogen el documento borrador de Adecuación del Plan Forestal Andaluz para el periodo 2002-2006, documento

18. Revisión que, según el Plan, debería realizarse “cada cinco años” y contener tanto “un análisis de los resultados obtenidos” como una proyección de “los cambios necesarios para cumplir los objetivos propuestos” (Junta de Andalucía, 1989, 289).

que parte de un balance previo de la aplicación y desarrollo del Plan durante la totalidad de la década de los noventa, hecho éste último que muestra el poco rigor del que ha hecho gala la Administración autonómica en lo referente al cumplimiento de los plazos marcados en el propio Plan para la revisión y actualización del mismo.

La misma cautela que es necesaria a la hora de valorar los datos ofrecidos por la Administración autonómica acerca de la aplicación del Plan Forestal Andaluz se requiere para la consideración de aquellos referentes a la orientación ambiental de las actuaciones forestales emprendidas. Dicha orientación resulta, a la luz de todo lo que se ha venido señalando y a pesar del carácter impulsivo y discontinuo de muchas actuaciones, indudable, aunque estimamos pertinente realizar una serie de matizaciones sobre el particular.

En este sentido hay que señalar que los referidos Informes anuales aluden a dicho carácter ambiental identificándolo casi exclusivamente con una serie de directrices genéricas encaminadas a lograr lo que se entendía como una correcta gestión de la labor repobladora:

- Fomento de la utilización de especies de frondosas autóctonas, siguiendo las recomendaciones generales establecidas por el Plan Forestal, a costa básicamente de una reducción del empleo de pinos, los cuales solo se utilizarían para actuaciones de urgencia en terrenos degradados (aprovechando su carácter mayoritariamente xerófilo, heliófilo y frugal), o como forma de acelerar la implantación de las quercíneas al actuar a modo de cubierta previa que proporcionase la sombra necesaria para el crecimiento de las mismas (Junta de Andalucía, 1989, 145-146).
- La preparación del terreno mediante la sustitución de las terrazas por las denominadas tecnologías de bajo impacto (Consejería de Medio Ambiente, 1995, 126): apertura de hoyos con retroexcavadora, tractor de alta estabilidad (TAE), banquetas manuales o la siembra aérea.

Sin embargo, hay que aclarar que muchas de las declaraciones recogidas en los Informes de Medio Ambiente no se corresponden con la realidad de los hechos, debido tanto al carácter propagandístico de tales declaraciones como a la concepción reduccionista reflejada a través de las mismas, ya que la orientación ambiental de las actuaciones no puede estribar en la aplicación simplista sobre territorios diferenciados de una serie de criterios considerados genéricamente –por muy válidos que éstos puedan ser–, sino en llevar a cabo las actuaciones más adecuadas a las condiciones de cada enclave concreto.

Como ejemplo significativo de lo afirmado, hay que señalar que el creciente empleo de frondosas autóctonas en las tareas repobladoras (Cuadro 4) –destacado en los Informes como la principal manifestación de la línea ambiental emprendi-

da– tuvo como base fundamental –aunque no única– la ingente introducción de encinas y alcornoques en amplias zonas de la Comunidad en base a las ayudas aportadas por el Programa Comunitario de Reforestación durante los años centrales de la década de los noventa. Este hecho ha sido, sin embargo, frecuentemente ignorado en tales Informes así como también lo ha sido, obviamente, el que la introducción de frondosas no ha obedecido, en muchos casos, a “la nueva ideología ambientalista”, sino “al deseo –por parte de los propietarios– de obtener mayores rentas” (Araque y Sánchez, 1999, 25) mediante el acceso a dichas ayudas. Esto ha repercutido, lógicamente, en la inadecuación –desde un punto de vista ambiental– de bastantes de las actuaciones emprendidas.

Esta realidad conflictiva, pese a que sigue sin ser reconocida expresamente por la Administración a través de sus Informes, sí parece, en cambio, ir siendo asumida durante los últimos años por algunos de sus técnicos, los cuales, frente a la *fascinación por las frondosas* que parecía inundar la escena forestal andaluza de la década de los noventa, comienzan a apostar más decididamente por un empleo –diversificado– de aquellas especies –fuesen coníferas o frondosas– que mejor se adaptasen a los condiciones –fundamentalmente edáficas y climáticas– de un emplazamiento determinado.

Con respecto al empleo de técnicas poco agresivas para la preparación del terreno a repoblar, la opción por la que se ha venido apostando en la práctica ha sido la misma: desarrollar la acción que se contemplara como la más razonable para cada caso concreto. Sobre el terreno ello se ha traducido en una continuación en el empleo –aunque no a gran escala– de las terrazas (ya que, pese a su indudable impacto paisajístico, constituyen el método de preparación más adecuado, sobre todo en el caso de suelos fuertemente compactados, como los desarrollados sobre un sustrato pizarroso, muy frecuentes por ejemplo en Sierra Morena), y en un uso muy esporádico de las denominadas técnicas de bajo impacto; en el origen de esta situación se hallan factores diversos, entre los que sobresale uno de gran alcance en la práctica: el escaso peso de la labor repobladora durante los últimos años en el territorio andaluz (véase Cuadro 4), en base, fundamentalmente, a la cada vez menor disponibilidad de terrenos en los que llevar a cabo dicha tarea, a la luz, sobre todo, del ya referido descenso en el ritmo de adquisición pública¹⁹. Esta realidad ha sido incluso reconocida implícitamente por parte de la Administración autonómica (Consejería de Medio Ambiente, 1996, 148), la cual, no obstante, continúa haciendo un excesivo énfasis en esta labor al referirse a las actuaciones en materia forestal, tal vez como herencia de lo sucedido décadas atrás.

19. Es indudable que en el origen de dicho descenso se han hallado factores de índole coyuntural (tales como el ya aludido Programa Comunitario de Ayudas a la Forestación) u otros como las tradicionales limitaciones presupuestarias de la Administración autonómica andaluza. Pero no es menos

CUADRO 4
**EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE REPOBLADA EN ANDALUCÍA.
 AÑOS 1994-1999 (*).**

	Frondosas	Coníferas	Repoblaciones totales
1994	6.571	8.524	15.095
1995	3.044	2.101	5.145
1996	4.658	4.079	8.737
1997	11.978	8.560	20.538
1998	4.757	6.824	11.581
1999	364	583	947
Total	31.372	30.671	62.043

Fuente: *Medio Ambiente en Andalucía. Informe 2000*. Elaboración propia.

(*) Superficie expresada en hectáreas.

Sin embargo, no son sólo las repoblaciones, sino también otro tipo de actuaciones las que manifiestan una orientación ambientalista en el panorama forestal actual de la región. Entre ellas destacan sobremanera las orientadas a lograr la conservación y mejora de los ecosistemas forestales, a través, fundamentalmente, de las labores de ordenación llevadas a cabo en los mismos. Aunque es indudable que éstas no poseen la espectacularidad o el calado que tiene toda actuación orientada expresamente a la creación de nuevas masas, la multiplicidad de tareas que pueden abarcar (cuidados selvícolas, control de aprovechamientos, construcción de caminos forestales..., incluso repoblaciones forestales cuando se estime necesario en el Proyecto o Plan de aplicación) así como su gran trascendencia para la conservación de los valores naturales de los montes (lucha contra la erosión, regulación de cauces fluviales, regeneración de masas forestales degradadas, prevención de incendios...) plantean una serie de retos en la actualidad: un mayor impulso de este tipo de actuaciones, así como una mayor difusión –sobre todo a nivel estadístico– y promoción de sus virtualidades por parte de la Administración.

cierto -al menos en nuestra opinión- que dicha tendencia ha sido asimismo debida a un cierto cambio en la filosofía seguida por esa misma Administración, la cual, frente a la antigua preferencia por fórmulas orientadas a un control directo del suelo (compras, expropiaciones...), viene optando -tal como se reiterará en el último apartado del presente artículo- desde unos años atrás por impulsar el desarrollo de un completo entramado planificador en materia forestal, sobre el cual se deposita la esperanza de que se constituya en el marco de referencia obligado para el conjunto de actuaciones a desarrollar en todos nuestros montes, tanto públicos como privados.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS EXPECTATIVAS E INTERROGANTES ABIERTOS EN EL CONTEXTO DE LA ACTUAL POLÍTICA FORESTAL ANDALUZA.

Durante los últimos años han comenzado a despertarse nuevas expectativas en torno a la posibilidad de alcanzar la línea coherente y consistente de la que había carecido la política forestal andaluza hasta la fecha, en virtud ,sobre todo, del reciente impulso dado a los instrumentos de planificación y protección contemplados en la legislación forestal. En ese proceso revitalizador se enmarca la aprobación –mediante *Decreto 208/1997, de 9 de septiembre*– del Reglamento Forestal Andaluz, así como una actuación normativa mucho más decidida –acompañada de la consolidación de un entramado planificador– en una serie de ámbitos que podríamos considerar como colaterales a lo propiamente forestal:

- Vías pecuarias, con la aprobación de su Reglamento para la Comunidad Autónoma Andaluza en virtud del *Decreto 155/1998, de 21 de julio*.
- Caza, cuyo Reglamento de Ordenación –aprobado por *Decreto 230/2001, de 16 de octubre*– establece la necesidad de elaborar un Plan Técnico de Caza en todo terreno con un aprovechamiento cinegético.
- Incendios forestales, primero con la promulgación de la *Ley 5/1999, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales*, y la posterior aprobación del Reglamento mediante *Decreto 247/2001, de 13 de noviembre*, el cual contempla la obligatoriedad de elaborar un Plan de Prevención de Incendios para todos aquellos terrenos forestales que carezcan de un Proyecto de Ordenación de Monte o un Plan Técnico.

Con respecto a los instrumentos más estrictamente forestales, los previstos en la Ley 2/1992 y desarrollados en el Reglamento de 1997, hay que señalar que todos ellos se encuentran aún en la actualidad en proceso de elaboración, debido al evidente retraso sufrido en la misma en base a circunstancias particulares para cada caso:

- El retraso en la elaboración de los PORN –planteados a escala provincial– ha venido dado, básicamente, por los sucesivos debates internos en el seno de la Administración en torno al nivel de concreción que deben alcanzar estos instrumentos, además de por la posibilidad –todavía abierta– de no circunscribirlos a los terrenos estrictamente forestales, sino ampliar su ámbito de aplicación a aquellos que contengan los recursos naturales básicos: suelo y agua. Otro aspecto aún por resolver con respecto a estos Planes es

el de su incidencia –o no– en los Parques Naturales andaluces, así como el de su coordinación –en caso de que así fuese– con los PORN ya elaborados y vigentes en cada Parque Natural.

- La gran demora producida al respecto de la articulación de los Proyectos de Ordenación de Montes –obligatorios para los montes públicos según la legislación establecida– es achacable, ante todo, a la falta de recursos presupuestarios y humanos para llevar a cabo tan ardua tarea. En cambio, la elaboración de Planes Técnicos en montes de particulares sí ha experimentado un avance considerable ya que los propietarios privados son cada vez más conscientes de las ventajas que les puede reportar la filosofía que inspira la elaboración de este entramado planificador: la de lograr una mayor flexibilidad y liberalización de las actuaciones, ya que el disponer de unos criterios a seguir –en los PORN y, de manera mucho más concreta, en los planes a escala de monte– permite sustituir los antiguos trámites de autorización previa por la puesta en conocimiento de las actuaciones a emprender. A pesar de lo dicho, es necesario insistir –en este sentido– en la necesidad de estimular la implicación de los propietarios particulares en el cumplimiento de los objetivos –tanto ambientales como socioeconómicos– definidos en 1989, con el fin de lograr una gestión adecuada –diversificada y sostenible– de los montes andaluces. Estimamos, a este respecto, que no se debe renunciar a esta aspiración en Andalucía, aunque resulte obvia la extraordinaria dificultad de que los montes en régimen privado cumplan una serie de funciones inherentes a los terrenos forestales (ocio, contacto directo con la naturaleza, desarrollo socioeconómico de las poblaciones autóctonas) y, como consecuencia de ello, el imperativo de no renunciar completamente al programa de adquisición pública, sino adecuarlo en función de las necesidades detectadas²⁰

Ahora bien, para el logro efectivo de todo este conjunto de aspiraciones, resulta imprescindible, a nuestro juicio, tanto la superación de las incertidumbres que afectan en la actualidad a esta incipiente planificación forestal (dotar, por ejemplo, a los PORN de una comarcalización adecuada así como de una normativa eficaz que permita el desarrollo de las líneas de actuación planteadas en los mismos), como el llevar a cabo una mayor concertación y coordinación entre los diferentes instrumentos planificadores con incidencia en el territorio forestal (PORN, Proyectos de Ordenación de Montes, Planes Técnicos de Caza, Planes de Prevención de Incen-

20. Aún siendo conscientes de las dificultades –básicamente de índole financiero– existentes y de que –tal como se ha señalado– la filosofía general por la que ha parecido optar la Administración andaluza no va en esa línea.

dios), hecho que, tal vez, podría ser instrumentalizado mediante la elaboración de un Texto que pudiese refundir los distintos reglamentos publicados durante los últimos años en esta materia.

Finalmente hay que hacer mención al Catálogo de Montes Públicos de Andalucía, registro público de carácter administrativo que, según la Ley 2/1992, prevé dotar de un especial régimen jurídico de protección (una serie de principios en materia de montes del Catálogo de Utilidad Pública además del que corresponda a cada monte en función de su titularidad) a todos los montes públicos de la Comunidad. El retraso en su elaboración ha sido debido, en este caso, a una serie de disensiones internas en el seno de la Administración Forestal, vinculadas, sobre todo, a las discrepancias entre el Servicio de Patrimonio y el Servicio de Gestión Forestal de la Consejería de Medio Ambiente acerca de las competencias de cada departamento cara a dar los pasos imprescindibles que conduzcan a su elaboración definitiva.

Por último, y a la luz de todo lo señalado en páginas anteriores, debemos concluir manifestando la necesidad de impulsar, de dotar de un *espacio propio*, bien delimitado, al sector forestal en Andalucía, sin obviar su característico (y casi obligado en función de los particulares condicionantes presentes en el territorio andaluz) sesgo ambientalista –aunque éste deba ser bien entendido–, pero sin que ello suponga en ningún caso una renuncia a la consecución de los objetivos de carácter socioeconómico planteados para dicho sector por el Plan Forestal de 1989. Para ello –al igual que para la consecución de una línea estable y consistente para la política forestal de la región– estimamos que es una condición necesaria la elaboración y aplicación de un aparato planificador propio, concreto y eficaz, flexible, y aceptado como instrumento válido por todos aquellos sectores con intereses en los montes, los cuales son, en última instancia –y aunque ello sea en desigual medida–, todos aquellos que conforman la sociedad andaluza en su conjunto. Sin embargo, ésta puede llegar a convertirse –al mismo tiempo– en una condición insuficiente, en el caso de que no se vea acompañada por la consecución de otros logros (tales como la dotación de partidas presupuestarias suficientes, continuadas en el tiempo y bien delimitadas para el desarrollo de las actuaciones de índole netamente forestal, o el diseño de un modelo de acción racional y flexible que permita armonizar las nuevas políticas agroambientales comunitarias con la particular realidad andaluza), los cuales se constituyen hoy día, a nuestro entender, en los principales retos en el horizonte actual de la política forestal de esta región.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE / CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (publicación anual desde 1987): *Medio ambiente en Andalucía. Informe*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente.
- ARAQUE JIMÉNEZ, E. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. D. (1999): "Propiedad y usos del suelo en los espacios forestales de la Sierra Morena andaluza". Jaén, original mecanografiado (en prensa), 32 pp.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992): "El marco jurídico y las formas de explotación de los montes en España". En *Actas del VI Coloquio de Geografía Rural. Ponencias*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles – Universidad Autónoma de Madrid, pp. 79-127.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1989): *Plan Forestal Andaluz*. Sevilla, Instituto Andaluz de Reforma Agraria – Agencia de Medio Ambiente, 389 pp. más anejo cartográfico.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1999): *Legislación Medioambiental de Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Vol. II.: *Gestión del Medio Natural*, 590 pp.
- JURADO DOÑA, V. (1992): "Perspectiva actual de la política forestal en Andalucía". En *Actas del VI Coloquio de Geografía Rural*. Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles – Universidad Autónoma de Madrid, pp. 101-106.
- JURADO DOÑA, V. (Coord.) (1997): *El medio forestal*. En *Naturaleza de Andalucía*. Sevilla, Ediciones Giralda, Tomo VII., 359 pp.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1989): "Deforestación y Plan Forestal Andaluz". *Revista de Estudios Regionales*, nº 25, pp. 39-50.
- MORA-FIGUEROA, F. (2000): "El Plan Forestal Andaluz. Décimo aniversario". *Medioambiente*, nº 33, pp.12-17.
- RIVERA MATEOS, M. (1992): *Explotación agraria y ocupación del espacio productivo en Sierra Morena*. Córdoba, Universidad de Córdoba, Serie Estudios de Geografía nº 5, 134 pp.
- SILVA PÉREZ, R. (1995): "Actuaciones forestales en el seno de la P.A.C. Consecuencias para Andalucía del Programa de Reforestación". *Revista de Estudios Andaluces*, nº 21, pp. 85-103.